SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGIOS COSMAS

vom 29. Juni 1995 *

1. Die dem Gerichtshof vom Tribunal Tributário de Segunda Instância Lissabon gemäß Artikel 177 EG-Vertrag vorgelegten Vorabentscheidungsfragen haben sich in einem Rechtsstreit ergeben, der nach der Erhebung einer Klage durch die Gesellschaft SEIM — Sociedade de Exportação e Importação de Materiais Ld.ª (im folgenden: SEIM) beim Tribunal Tributário de Segunda Instância Lissabon anhängig ist.

2. Das vorlegende Gericht ersucht darum, die Rechtsnatur der Ablehnung des Antrags auf Erlaß von geschuldeten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben zu bestimmen und die Vorschriften, in denen die Bedingungen für die Annahme eines solchen Antrags festgelegt sind, anhand der allgemeinen Billigkeitsklausel, die für diese Rechtsvorschriften gilt, auszulegen.

3. Konkret betreffen diese Fragen die Auslegung des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1574/80 [1], des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe d und des Artikels 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 [2] in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 3069/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 [3] geänderten Fassung, des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 [4] und die Gültigkeit des Artikels 4 Nr. 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86.

I — Rechtlicher Rahmen: Rechtsvorschriften und Rechtsprechung

4. Die Verordnung Nr. 1430/79 des Rates legt die Voraussetzungen fest, unter denen die zuständigen Behörden die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben gewähren (Artikel 1 Absatz 1).

* Originalsprache: Griechisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 1574/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel 16 und 17 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 161, S. 3).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1). Diese Verordnung ist durch die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften aufgehoben worden (ABl. L 302, S. 1).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 3069/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 286, S. 1).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 zur Durchführung der Artikel 4a, 6a, 11a und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 352, S. 19).

5. Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1430/79 gilt als

„*Erlaß*: der vollständige oder teilweise Verzicht auf die Erhebung von durch die für die Erhebung zuständige Behörde buchmäßig erfaßten, jedoch noch nicht entrichteten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben".

6. In Titel I der Verordnung werden dann die Fälle (unter A, B, C, D und E) und das Verfahren für die Erstattung oder den Erlaß von Eingangsabgaben festgelegt.

7. In Artikel 13 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1430/79 in der durch die Verordnung Nr. 3069/86 (Artikel 1 Nr. 6) des Rates vom 7. Oktober 1986 geänderten Fassung werden bestimmte Fälle bezeichnet, die Veranlassung zur Erstattung oder zum Erlaß von Eingangsabgaben geben können. Im einzelnen wird folgendes bestimmt:

„(1) Die Eingangsabgaben können außer in den in den Abschnitten A bis D genannten Fällen bei Vorliegen besonderer Umstände erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat.

Die Voraussetzungen und die Modalitäten für die Anwendung von Unterabsatz 1 werden nach dem Verfahren des Artikels 25 festgelegt. Für die Erstattung und den Erlaß können besondere Voraussetzungen gelten.

(2) Die Erstattung oder der Erlaß von Eingangsabgaben aus den in Absatz 1 genannten Gründen erfolgt auf Antrag; dieser ist binnen 12 Monaten nach der buchmäßigen Erfassung der Abgaben durch die für die Erhebung zuständigen Behörden bei der zuständigen Zollstelle einzureichen.

In begründeten Ausnahmefällen können die zuständigen Behörden diese Frist verlängern."

8. Wie der Gerichtshof in einer ganzen Reihe von Fällen hervorgehoben hat [5], stellt Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 eine

5 — Vgl. z. B. die Urteile vom 15. Dezember 1983 in der Rechtssache 283/82 (Schoellershammer/Kommission, Slg. 1983, 4219, Randnr. 3) und vom 12. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 244/85 und 245/85 (Cerealmangimi und Italgrani/Kommission, Slg. 1987, 1303, Randnr. 10).

auf Billigkeitserwägungen beruhende Generalklausel dar. Der Gerichtshof hat aber auch die Bedingungen für die Anwendung dieser Klausel festgelegt, damit ihre mißbräuchliche Verwendung, die letztlich dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers zuwiderlaufen würde, vermieden wird. Er hat festgestellt, daß es in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fällt, zu ermitteln, ob alle Voraussetzungen des Artikels 13 vorliegen, d. h. daß der Beteiligte nicht offensichtlich fahrlässig oder in betrügerischer Absicht gehandelt hat und daß die Verfahrensvorschriften beachtet worden sind [6].

9. Die Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission enthält u. a. die Vorschriften für die Durchführung des Artikels 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates.

10. In Titel I unter B I werden bestimmte „Sonderfälle, in denen die Erstattung oder der Erlaß der Eingangsabgaben zulässig oder unzulässig ist" angegeben. Artikel 4 bestimmt folgendes:

„Im Sinne des Artikels 13 Absatz 1 der Grundverordnung [7] und unbeschadet weiterer Sachverhalte, die im Rahmen des Verfahrens nach den Artikeln 6 bis 10 von Fall zu Fall zu beurteilen sind, gilt folgendes:

1. ...

2. Als besondere Umstände, aus denen sich ergibt, daß der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat, gelten für sich allein insbesondere nicht:

a) ...

b) ...

c) die gutgläubige Vorlage von Papieren zur Erlangung einer Zollpräferenzbehandlung für zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldete Waren, wenn sich diese Papiere später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung ungültig erweisen."

11. Die Aufzählung in Artikel 4 ist folglich nicht abschließend, sondern hat nur Hinweischarakter; deshalb hat auch der Gerichtshof entschieden, daß es Sache der zuständigen Behörden ist, von Fall zu Fall zu beurteilen, ob ein konkreter Sachverhalt, der in dieser Liste nicht aufgeführt ist, einen

6 — Urteil vom 1. April 1993 in der Rechtssache C-250/91 (Hewlett Packard France, Slg. 1993, I-1819, Randnr. 47).

7 — Verordnung Nr. 1430/79.

besonderen Umstand im Sinne der anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften darstellt [8].

12. In Artikel 16 der Verordnung Nr. 1430/79 ist das Verfahren festgelegt, daß bei der Stellung eines Antrags auf Erlaß von Eingangsabgaben einzuhalten ist:

„... der Antrag auf Erstattung oder Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben [ist] bei der Zollstelle zu stellen, bei der die Abgaben buchmäßig erfaßt worden sind; die zuständigen Behörden können hierfür jedoch andere Zollstellen bestimmen.

Der Antragsteller hat seinem Antrag alle ihm zur Verfügung stehenden Nachweise beizufügen, damit die zuständigen Behörden über den Antrag auf der Grundlage der von dem Antragsteller vorgebrachten Gründe entscheiden können. Erforderlichenfalls können die zuständigen Behörden dem Antragsteller eine Frist für die Vorlage weiterer Nachweise setzen."

13. In Artikel 18 der Verordnung Nr. 1430/79 werden die zuständigen Behörden bestimmt, die bei Stellung eines Antrags auf Erlaß von Abgaben entscheiden:

„In allen Fällen entscheiden über die Anträge auf Erstattung oder Erlaß der Eingangs- oder Ausfuhrabgaben die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem die genannten Abgaben buchmäßig erfaßt worden sind."

14. Darüber hinaus legt die Verordnung Nr. 1574/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 die Vorschriften für die Durchführung der Artikel 16 und 17 [9] der Verordnung Nr. 1430/79 fest. Artikel 7 Absatz 1 lautet wie folgt:

„(1) Liegen der Entscheidungsbehörde alle erforderlichen Angaben und Unterlagen vor, so entscheidet sie so bald wie möglich über den Antrag und gibt dem Antragsteller ihre Entscheidung schriftlich bekannt."

15. Schließlich teilt die bereits zitierte Verordnung Nr. 3799/86 unter B II mit einer Reihe von Verfahrensvorschriften die Zuständigkeit für den Erlaß einer Entscheidung zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Annahme oder

8 — Vgl. das in Fußnote 6 zitierte Urteil Hewlett Packard France, Randnr. 39, und Nr. 10 der Schlußanträge des Generalanwalts Giuseppe Tesauro in derselben Rechtssache.

9 — Artikel 17 regelt den Fall, daß die Waren sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen befinden, in dem die betreffenden Eingangs- oder Ausfuhrabgaben buchmäßig erfaßt worden sind.

Ablehnung von Anträgen auf Erstattung oder Erlaß von Eingangsabgaben zwischen der Kommission und den nationalen Zollbehörden auf und bestimmt, welche Entscheidungen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erlassen werden (Artikel 5) und welche Entscheidungen von der Kommission erlassen werden (Artikel 6). Konkret wird folgendes bestimmt:

Artikel 5:

„(1) ...

(2) Stellt die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, bei der ein Antrag nach Artikel 13 Absatz 2 der Grundverordnung [10] gestellt worden ist, fest, daß die für diesen Antrag vorgebrachten Gründe einen der in Artikel 4 Absatz 2 beschriebenen Tatbestände erfüllen, so lehnt sie die Erstattung oder den Erlaß der Eingangsabgaben ab."

Artikel 6:

„(1) Ist die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, bei der ein Antrag auf Erstattung oder Erlaß nach Artikel 13 Absatz 2 der Grundverordnung [11] gestellt wurde, nicht in der Lage, nach Artikel 4 zu entscheiden, ob diesem Antrag stattzugeben ist oder nicht, so lehnt sie den Antrag ab, es sei denn, dessen Begründung läßt auf besondere Umstände schließen, aus denen sich ergibt, daß der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat.

In den übrigen Fällen legt sie den Fall mit allen entscheidungserheblichen Einzelheiten der Kommission zur Behandlung nach dem Verfahren der Artikel 7 bis 10 vor.

Die Kommission bestätigt dem betreffenden Mitgliedstaat unverzüglich den Eingang der Vorlage.

Die Kommission kann zusätzliche Angaben anfordern, wenn sich herausstellt, daß die von dem Mitgliedstaat mitgeteilten Angaben

10 — Verordnung Nr. 1430/79.

11 — Verordnung Nr. 1430/79.

nicht ausreichen, um in voller Kenntnis der Sachlage über den Fall zu entscheiden.

(2) ...“

II — Sachverhalt

16. Die SEIM bestellte bestimmte Waren bei einer westdeutschen Firma und führte sie nach Portugal ein; dabei legte sie ein Ursprungszeugnis für die Waren (EUR 1) vor, das die deutschen Zollbehörden ausgestellt hatten und in dem bestätigt wird, daß es sich um Waren mit Ursprung in der Bundesrepublik Deutschland handelt. Aus diesem Grund wurden diese Waren gemäß der für sie geltenden Gemeinschaftszollregelung unverzollt eingeführt.

17. Später erklärten die deutschen Zollbehörden die Ursprungszeugnisse für ungültig, da sie der Auffassung waren, daß sie die Zeugnisse zu Unrecht ausgestellt hätten, und teilten dies den entsprechenden portugiesischen Behörden mit. Die Conferência Final des Zollamts Porto, die die Untersuchung in der Sache nach dem Verfahren der Nacherhebung von Einfuhrabgaben durchführte, gelangte zur Festsetzung eines Betrages in Höhe von 7 660 587 ESC.

18. Nachdem die SEIM zur Zahlung aufgefordert worden war, entrichtete sie den obengenannten Betrag nicht und erhob, ohne daß ihr Zahlungsaufschub, Ratenzahlung oder irgendeine andere Zahlungserleichterung zugebilligt worden wäre, Klage gegen den Feststellungsbescheid beim Tribunal Fiscal Aduaneiro Porto und beantragte die Aufhebung dieses Bescheids.

19. Daneben stellte die SEIM beim Leiter des Zollamts Porto einen Antrag, wobei sei geltend machte, daß die Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 [12] erfüllt seien, wonach folgendes gelte:

„Die zuständigen Behörden können von einer Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben absehen, deren Nichterhebung auf einen Irrtum der zuständigen Behörden zurückzuführen ist, sofern dieser Irrtum vom Abgabenschuldner nicht erkannt werden konnte und letzterer gutgläubig gehandelt und alle geltenden Bestimmungen betreffend die Zollerklärung beachtet hat.

...“

12 — Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgabe beinhaltet (ABl. L 197, S. 1). Diese Verordnung wurde durch die in Fußnote 2 bereits zitierte Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften aufgehoben.

Sie macht also geltend, daß die zuständigen Behörden die Nacherhebung des geforderten Betrages nicht hätten vornehmen dürfen, da die Betroffene gutgläubig gehandelt habe. Außerdem forderte sie die Weiterleitung ihres Antrags an die Zollgeneraldirektion, damit diese ihn schließlich der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit dem Ziel vorlege, daß die Kommission gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1573/80 der Kommission vom 20. Juli 1980 [13] die Nichterhebung des festgestellten Betrages beschließe.

20. Am 28. Februar 1989 lehnte die Zollgeneraldirektion, die den Antrag der SEIM auf Vorlage des Falles der Nacherhebung an die Kommission, damit diese eine Entscheidung über die Nichterhebung erlasse, als Antrag auf Erlaß (der festgesetzten Eingangsabgaben) auslegte, den Antrag durch Entscheidung des stellvertretenden Generaldirektors im wesentlichen aus folgenden Gründen ab:

— Der Irrtum der Zollbehörden des Ausfuhrlandes, die zu Unrecht Verkehrsbescheinigungen EUR 1 ausgestellt hätten, stelle keinen für die Anwendung des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1697/79 erheblichen Irrtum dar.

— Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1697/79 werde von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats geprüft, die einen Bescheid über die Festsetzung des geschuldeten Betrages erlassen hätten.

— Die Behörden, die die Verkehrsbescheinigungen (EUR 1) ausstellten, seien berechtigt, diese Bescheinigungen nachträglich zu überprüfen.

— Artikel 5 Absatz 2 erfasse die Fälle, in denen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats sich in der Weise geirrt hätten, daß sie einen niedrigeren als den geschuldeten Betrag festgesetzt hätten; die Annahme von der Zollanmeldung beigefügten Schriftstücken, die sich nachträglich als unrichtig oder ungültig herausstellten, stelle einen charakteristischen Fall dar, in dem kein Irrtum der Zollbehörden vorliege.

21. Die SEIM erhob Klage beim Tribunal Tributário de Segunda Instância (im folgenden: Tribunal) und beantragte die Aufhebung dieser Entscheidung, wobei sie folgendes vortrug:

— Die Voraussetzungen dafür, daß die zuständigen Behörden keine Nacherhebung des geforderten Betrages vornähmen, seien gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1697/79 erfüllt.

13 — Verordnung (EWG) Nr. 1573/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1697/79 des Rates betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 161, S. 1).

— Die diesbezügliche Entscheidung falle aufgrund der Höhe des geforderten Betrages (über 2 000 ECU) gemäß der Verordnung Nr. 1573/80 der Kommission in die Zuständigkeit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

— Zum gleichen Ergebnis würde man gelangen, wenn Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 der Kommission vom 2. Juli 1979 angewendet würde.

22. Auf die Anfechtungsklage entgegnete die beklagte Behörde, daß sie für die Nacherhebung zuständig sei, da die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bei der Entscheidung über die Nichterhebung nur tätig werde, wenn der zu erhebende Betrag 2 000 ECU überschreite.

23. Die Staatsanwaltschaft vertrat die Auffassung, der Antrag der SEIM an den Leiter des Zollamts Porto habe eine fakultative Verwaltungsbeschwerde dargestellt und durch den angefochtenen Akt, der auf diesen Antrag hin ergangen sei, sei der Akt der Festsetzung der Abgaben lediglich bestätigt worden. Aus diesem Grund hat sie die Abweisung der Klage beantragt.

24. Die SEIM entgegnete, sie beanstande nicht die Festsetzung, sondern die Entscheidung, mit der ihr Antrag abgelehnt worden sei, das Verfahren des Erlasses des festgesetzten Betrages einzuleiten, mit dem eine Entscheidung der Kommission herbeigeführt worden wäre. Sie hob hervor, daß mit dieser Entscheidung über eine erforderliche Verwaltungsbeschwerde entschieden worden sei, weshalb die Entscheidung mit der Klage angefochten werden könne.

25. Das Tribunal merkt an, daß die Zollgeneraldirektion, obwohl die SEIM die Nichterhebung und nicht den Erlaß des festgesetzten Eingangsabgabenbetrages beantragt habe, den sie im übrigen nicht gezahlt habe, angenommen habe, daß der Erlaß beantragt worden sei, wobei sie dem Antrag der SEIM, die Akte an die Kommission weiterzuleiten, damit diese entscheide, daß die Eingangsabgaben nicht nachzuerheben seien, diese Bedeutung beigemessen habe.

III — Die Vorabentscheidungsfragen

26. Zur Lösung der ihm zur Entscheidung vorliegenden Probleme hat das Tribunal dem Gerichtshof die folgenden vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

a) Unter Berücksichtigung der Erwägungen in Kapitel II des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens, der Regelung der Nacherhebung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 und der Regelung des Erlasses von bereits festgesetzten, aber noch nicht gezahlten Abgaben durch die Verordnung

(EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 stellt sich die Frage, ob bei der Entscheidung der nationalen Zollstelle gemäß *Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1574/80 der Kommission vom 20. Juni 1980,* mit der ein Antrag auf Erlaß von Abgaben abgelehnt wurde, materielle fiskalische Vorschriften oder Vorschriften des Verwaltungsrechts der Gemeinschaft angewandt werden oder ob diese Entscheidung in Ausübung der fiskalischen Funktion der Zollstelle oder in Ausübung der Verwaltungsfunktion im eigentlichen Sinne erlassen wurde. Welche Rechtsnatur hat diese Entscheidung?

b) Ist Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1430/79, der auf *noch nicht entrichtete Abgaben* verweist, in dem Sinne eng auszulegen, daß er sich auf Abgaben bezieht, für deren Entrichtung ein Zahlungsaufschub gewährt worden ist?

c) War die nationale Zollstelle — da die Beteiligte Tatsachen angeführt hat, die rechtlich möglicherweise in irgendeiner Form zu den Sonderfällen gehören, die auf Umständen beruhen, aus denen sich ergibt, daß keine betrügerische Absicht und auch keine offensichtliche Fahrlässigkeit seitens der Beteiligten vorliegt (Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 in der Fassung der Verordnung [EWG] Nr. 3069/86 des Rates vom 7. Oktober 1980) — gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 verpflichtet, den Antrag auf Erlaß der Eingangsabgaben unter Berücksichtigung der in Artikel 13 Absatz 1 enthaltenen allgemeinen Billigkeitsklausel zu prüfen?

d) Ist Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 vom 12. Dezember 1986 nicht deshalb ungültig, weil er die besonderen Fälle des Erlasses über das zum Schutz anderer Gemeinschaftsinteressen erforderliche Maß hinaus eingeschränkt und dadurch Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 verletzt hat?

IV — Antworten auf die Vorabentscheidungsfragen

A — *Zur ersten Frage*

27. Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof dazu aufgefordert, zu entscheiden, welche Rechtsnatur die Entscheidung hat, die auf den Antrag auf Erstattung oder Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1574/80 erlassen wird. Mit anderen Worten wird gefragt, ob es sich um einen Akt handelt, der die materielle Rechtslage betrifft und aufgrund von Vorschriften des materiellen Steuerrechts erlassen wird, oder ob er sich auf das Verfahren bezieht und nach den Verfahrensvorschriften des Verwaltungsrechts erlassen wird. Von der Beantwortung dieser Frage macht das vorlegende Gericht die Entscheidung über seine Zuständigkeit nach innerstaatlichem Recht abhängig.

28. Die Kommission wirft in ihren Erklärungen die Frage der Zulässigkeit der Vorabentscheidungsfrage auf. Sie ist der Auffassung, daß nicht um die Auslegung der in Rede stehenden Vorschrift der Verordnung ersucht werde, um die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, sondern daß der Gerichtshof dazu aufgefordert werde, abstrakt über die Rechtsnatur der Entscheidung über die Ablehnung des Antrags auf Erlaß zu entscheiden, damit auf der Ebene des nationalen Rechts das für die Entscheidung über die Sache zuständige Gericht bestimmt werden könne.

Für ihr Vorbringen beruft die Kommission sich auf das Urteil Foglia [14], wonach die dem Gerichtshof übertragene Aufgabe darin bestehe, durch die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die anzuwenden sei, einen Beitrag zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten zu leisten, und nicht darin, Gutachten zu allgemeinen und hypothetischen Fragen abzugeben [15].

29. Auch die portugiesische Regierung ist aber der Meinung, daß die dem Gerichtshof vorgelegte Frage nicht die Anwendung des Gemeinschaftsrechts betreffe, da das Problem der Qualifizierung der Entscheidung, die aufgrund von Artikel 7 der Verordnung Nr. 1574/80 getroffen werde, sich nur im innerstaatlichen Recht stelle und folglich nicht in die Entscheidungszuständigkeit des Gerichtshofes falle.

14 — Urteil vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 244/80 (Slg. 1981, 3045).

15 — Vgl. das o. a. Urteil Foglia, Randnrn. 18 und 20.

30. Wie das nationale Gericht im Abschnitt II seines Beschlusses ausführt, wird im portugiesischen Recht zwischen fiskalischen Zollstreitigkeiten, die in die Zuständigkeit der Tribunais Fiscais Aduaneiros fallen, und Verwaltungszollstreitigkeiten unterschieden, für die das Tribunal zuständig ist. Zur ersten Kategorie gehören alle die Streitigkeiten, die die buchmäßige Erfassung der Zölle als solche betreffen und mit der Wahrnehmung der fiskalischen Funktion der Dienststelle zusammenhängen, während zur zweiten Kategorie die Streitigkeiten gehören, die, ohne den Akt der buchmäßigen Erfassung als solchen zu betreffen, mit diesem zusammenhängen und in die administrativen Zuständigkeiten der Zolldienststellen fallen, d. h. es geht um Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte, die Zollfragen betreffen.

31. Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage nach der Auslegung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts mit dem Ziel, ein Problem des innerstaatlichen Rechts zu lösen, das sich auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichten eines Mitgliedstaats bezieht. Genauer gesagt stellt das Problem der Rechtsnatur eine Entscheidung der nationalen Behörden, durch die der Antrag auf Erlaß von Abgaben abgelehnt wird und die aufgrund von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts getroffen wird, nach Ansicht des nationalen Gerichts eine unabdingbare Voraussetzung für die Lösung des im innerstaatlichen Recht bestehenden Problems der Bestimmung des für die Entscheidung in der anhängigen Sache zuständigen Gerichts dar.

32. Die Besonderheit des vorliegenden Falles besteht darin, daß die auszulegende Vorschrift — Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1574/80 der Kommission — zwar nicht

unmittelbar angewendet wird, daß ihre Auslegung aber noch nicht die Abgabe eines Gutachtens zu einer allgemeinen oder hypothetischen Frage darstellen wird, die keinen Zusammenhang mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits hat, wie die Kommission in ihren Erklärungen geltend macht, sondern im Gegenteil unmittelbar mit der Lösung eines Problems verknüpft ist, mit dem das nationale Gericht befaßt ist [16], weshalb es auch richtig ist, wenn wir uns in diese Richtung fortbewegen.

33. Das Problem der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Entscheidung über eine Frage, die die Qualifizierung eines Aktes der nationalen Behörden betrifft, der nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften erlassen wird, damit das nationale Gericht das Problem der Bestimmung des nach innerstaatlichem Recht zuständigen Gerichts lösen kann, hat den Gerichtshof bereits in seinem Urteil in der Rechtssache Bozzetti beschäftigt [17]. Bei der Untersuchung der Frage der rechtlichen Qualifizierung — als fiskalisch oder nicht — der Mitverantwortungsabgabe im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch hat er entschieden, daß „es nicht Aufgabe des Gerichtshofes [ist], bei der Lösung von Zuständigkeitsfragen mitzuwirken, die die Qualifizierung bestimmter, auf dem Gemeinschaftsrecht beruhender Rechtslagen im Bereich der nationalen Gerichtsbarkeit aufwerfen kann". Weiter hat er ausgeführt: „... Die Qualifizierung der Mitverantwortungsabgabe aufgrund der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts [ist] dennoch für das nationale Recht nicht gleichgültig. Es besteht somit ein gewisses Interesse daran, dem nationalen Gericht die Kriterien des Gemeinschaftsrechts aufzuzeigen, die zur Lösung der Zuständigkeitsfrage, die sich diesem Gericht stellt, beitragen können." [18]

34. Ich komme nun zu der Frage, ob die bestehende gemeinschaftsrechtliche Regelung, die für den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben gilt, erlaubt, die Rechtsnatur der Funktion, die die nationale Stelle ausübt, und der Entscheidung, die sie erläßt, wenn sie den Antrag auf Erlaß ablehnt, den der zur Zahlung des buchmäßig erfaßten Betrages Verpflichtete gestellt hat, zu bestimmen. Es ist deshalb unbedingt erforderlich, den Komplex der Regelungen zu untersuchen, die das Entstehen und das Erlöschen der Zollschuld betreffen, damit wir sehen, ob wir die Rechtsnatur der Entscheidung über die Ablehnung des Antrags auf Erlaß von Eingangsabgaben gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1574/80, die das vorlegende Gericht beschäftigt, bestimmen können.

35. Nach der im Zeitpunkt der Entstehung der Schuld geltenden Verordnung (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13. Juli 1987 überdie Zollschuld [19] entsteht diese Schuld (Artikel 2):

16 — Vgl. das in Fußnote 14 zitierte Urteil Foglia, Randnr. 21, und die Urteile vom 18. Oktober 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-297/88 und C-197/89 (Dzodzi, Slg. 1990, I-3763, Randnrn. 39 und 40) und vom 8. November 1990 in der Rechtssache C-231/89 (Gmurzynska-Bscher, Slg. 1990, I-4003, Randnrn. 22 und 23).

17 — Urteil vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84 (Slg. 1985, 2301, Randnrn. 17 und 18).

18 — Siehe auch die Urteile Foglia (zitiert in Fußnote 14, Randnr. 21), Dzodzi (zitiert in Fußnote 16, Randnrn. 39 und 40), Gmurzynska-Bscher (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 20), und die Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-343/90 (Lourenço Dias, Slg. 1992, I-4673) und in der Rechtssache C-83/91 (Meilicke, Slg. 1992, I-4871).

19 — Verordnung (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13. Juni 1987 über die Zollschuld (ABl. L 210, S. 15).

„a) wenn eingangsabgabenpflichtige Waren in den zollrechtlich freien Verkehr ... überführt werden;

37. Nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 2144/87 erlischt die Zollschuld „durch die Entrichtung der Eingangs-[abgaben] ... auf die betreffenden Waren oder gegebenenfalls durch den Erlaß dieser Abgaben nach den geltenden Gemeinschaftsvorschriften".

b) wenn eingangsabgabenpflichtige Waren vorschriftsmäßig in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden."

38. Aus den zitierten Vorschriften der Verordnung Nr. 2144/87, den Vorschriften der Verordnung Nr. 1697/79 betreffend die Nacherhebung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben und aus den Vorschriften der Verordnung Nr. 1430/79 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangsabgaben ergibt sich, daß mit der Festsetzung des geschuldeten Eingangsabgabenbetrags ein Lebenszyklus dieses Aktes beginnt, der auch dadurch beendet wird, daß dem Antrag auf Erlaß dieses Betrages stattgegeben wird.

Gemäß Artikel 7 dieser Verordnung ist der Zeitpunkt, der für die Bestimmung des Betrages zu berücksichtigen ist, der Zeitpunkt, in dem die betreffende Zollschuld entsteht.

36. Sobald der Umstand eintritt, der die Zollschuld entstehen läßt, wie z. B. die Überführung einer eingangsabgabenpflichtigen Ware in den freien Verkehr, wird die Zollbehörde nachträglich tätig und berechnet den geschuldeten Betrag. Dieser Akt gehört zur Zoll-(Steuer-)Funktion und stellt den Kernbereich dieser Funktion dar.

39. Genauer gesagt ist bei der Stellung eines Antrags auf Erlaß von Eingangsabgaben die Behörde, die die Entscheidung trifft, bei der es sich grundsätzlich um das Zollamt handelt, bei dem die geschuldeten Zölle buchmäßig erfaßt worden sind, wie Artikel 16 der Verordnung Nr. 1430/79 bestimmt, wenn es den Antrag auf Erlaß prüft und eine diesbezügliche Entscheidung trifft, befugt, entweder dem Antrag stattzugeben und die Folgen

des Aktes, mit dem die Zölle erhoben werden, aufzuheben, d. h. die buchmäßig erfaßten Eingangsabgaben ganz oder teilweise nicht einzuziehen, wie Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1430/79 in Verbindung mit den Vorschriften der Verordnung Nr. 1574/80 bestimmt, oder den Antrag abzulehnen. Die Gesamtheit der Tätigkeiten, die die Behörde, die die Entscheidung trifft, in diesem Stadium der Prüfung des Antrags vornimmt, betrifft diese Zollschuld und unterscheidet sich, was die Art der wahrgenommenen Funktion (Zoll- oder Verwaltungsfunktion) angeht, nicht von den Tätigkeiten, die sie vornimmt, wenn sie die Sache mit dem Ziel der Nacherhebung von Eingangsabgaben prüft. Mit anderen Worten wird sie in dem einen wie in dem anderen Fall im Rahmen der Ausübung ihrer Zollfunktion tätig, die ihr die einschlägige Regelung zuweist, und wendet dabei materielles Zollrecht an.

40. Zu diesem Ergebnis gelangen wir auch mit Hilfe einer Prüfung der Wirkungen der betreffenden Entscheidung der Behörde, die sich aus der Definition ergeben, die die Verordnung Nr. 1430/79 (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d) für den Erlaß gibt. Aus dieser Definition in Verbindung mit dem bereits zitierten Artikel 8 der Verordnung Nr. 2144/87 ergibt sich, daß die positive Entscheidung über einen Antrag auf Erlaß ein Akt mit umgekehrter Wirkung (contrarius actus) gegenüber dem Akt der Nacherhebung der Abgaben (nach der Verordnung Nr. 1697/79) darstellt, da die Annahme des betreffenden Antrags die zollrechtliche Verpflichtung des Einführers betrifft und das Erlöschen der Schuld für die Gesamtheit oder einen Teil der buchmäßig erfaßten, aber nicht entrichteten Abgaben zur Folge hat.

41. Nach seinen Folgen beurteilt stellt der Akt der Ablehnung des Antrags auf Erlaß sich als Bestandteil des gesamten Verfahrens dar, das mit dem Akt der (im konkreten Fall nachträglichen) Erhebung von Eingangsabgaben begann; dieser Bestandteil berührt oder ändert die Verpflichtung zur Zahlung des von den zuständigen Stellen nachträglich festgesetzten Betrages jedoch letztlich nicht. Meines Erachtens erlauben es die zitierten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften uns jedoch nicht, nach ihren jeweiligen Wirkungen zwischen dem Akt der Ablehnung und dem Akt, durch den einem Antrag auf Erlaß stattgegeben wird, zu unterscheiden, da in beiden Fällen dieselben Vorschriften des Zollrechts der Gemeinschaft angewendet werden und die Stelle, die die Entscheidung trifft, im Rahmen der Ausübung derselben Funktion tätig wird, die ihr durch die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, d. h. die des Zollrechts, zugewiesen wird [20].

42. Ich schlage daher vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Entscheidung, die nach dem Verfahren des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1574/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel

20 — Diese Lösung erscheint auch dem vorlegenden Gericht überzeugender, das in Nr. 43 seines Beschlusses folgendes ausführt: „Unseres Erachtens übt die Behörde, die einen Antrag auf Erlaß festgesetzter, aber noch nicht entrichteter Zölle ablehnt, die fiskalische Funktion eines öffentlichen Dienstes aus und wendet materielles Abgabenrecht auf einen konkreten Fall an. In der Tat grenzen die Vorschriften, die die Voraussetzungen für den Erlaß regeln (z. B. die Artikel 2 und 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79), die in der Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 aufgeführten Elemente, die sich auf die Eingangsabgaben auswirken, negativ ab."

16 und 17 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben getroffen wird und durch die ein Antrag auf Erstattung oder Erlaß von geschuldeten Zöllen abgelehnt wird, wird nach den Vorschriften des materiellen Zollrechts im Rahmen der zollrechtlichen Funktion der Zolldienststelle erlassen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, aus dieser Feststellung die Folgerungen zur Bestimmung seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiet zu ziehen."

heißt es in der zweiten Begründungserwägung: „Der entrichtete oder aufgeschobene Betrag an Eingangsabgaben kann den gesetzlich geschuldeten Betrag ... wegen der Berücksichtigung unrichtiger oder unvollständiger Verzollungsgrundlagen bei der Abgabenfestsetzung, insbesondere hinsichtlich der Warenart, des Zollwerts oder des Ursprungs, übersteigen ... In diesen Fällen ist es gerechtfertigt, die nichtgeschuldeten Beträge zu erstatten oder zu erlassen."

B — *Zur zweiten Frage*

43. Das nationale Gericht fragt, ob Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1430/79, der die *noch nicht entrichteten Zölle* betrifft, in dem Sinne eng auszulegen ist, daß er sich auf Zölle bezieht, für deren Zahlung ein Aufschub gewährt worden ist.

44. Das vorlegende Gericht in seinem Beschluß (Nr. 63) und die portugiesische Regierung in ihren Erklärungen betonen, daß Voraussetzungen für den Antrag auf Erlaß die Gewährung eines Zahlungsaufschubs sei.

45. Das grundlegende Argument für diese Auffassung wird aus der Präambel der Verordnung Nr. 1430/79 hergeleitet. Konkret

46. Das nationale Gericht beruft sich noch auf eine weitere Erwägung zugunsten dieser Auffassung. Es führt dazu die Regelung in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1430/79 an, wonach für die Einreichung des Antrags auf Erstattung oder Erlaß eine Frist von drei Jahren vorgesehen ist, während in dem für den vorliegenden Rechtsstreit maßgeblichen Zeitraum nach der Regelung der Richtlinie 78/453/EWG des Rates [21] ein Aufschub oder eine Zahlungsfrist von 30 Tagen eingeräumt werden konnte (Artikel 3); dies setzt stets die Leistung einer geeigneten Sicherheit durch den Betroffenen voraus (Artikel 2). Daß heißt, daß das nationale Gericht anscheinend die Frage beschäftigt, wie die Anerkennung des Rechts des betroffenen Einführers, den Erlaß seiner Schuld binnen einer langen Frist zu beantragen, letztlich mit der Aufrechterhaltung der Autonomie des Zieles zu vereinbaren sein wird, das mit dem Zahlungsaufschub verfolgt

21 — Richtlinie 78/453/EWG des Rates vom 22. Mai 1978 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zahlungsaufschub für Eingangs- und Ausfuhrabgaben (ABl. L 146, S. 19).

wird und das darin besteht, die Zahlung des buchmäßig erfaßten Eingangsabgabenbetrages zu erleichtern.

47. Die Kommission macht geltend, die Bezugnahme auf den „aufgeschobene[n] Betrag an Eingangsabgaben" in der zweiten Begründungserwägung [22] stelle nur eine Verweisung auf einen in der Richtlinie 78/453 vorgesehenen und geregelten Tatbestand dar und mit ihr werde nichts anderes angestrebt, als auf eine bestehende Regelung hinzuweisen, neben die die neue durch die Verordnung Nr. 1430/79 geschaffene Regelung habe gestellt werden können, nach der der Zahlungsaufschub eine Zahlungserleichterung für den geschuldeten Abgabenbetrag mit dem Ziel darstelle, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer bei der Erhebung von Eingangs- und Ausfuhrabgaben sicherzustellen.

48. Zunächst ist es merkwürdig, daß das nationale Gericht auf Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1430/79 und nicht auf Artikel 13 Absatz 2 dieser Verordnung Bezug nimmt, auf den es sich, ohne sich darauf zu berufen, bei der Prüfung des von der SEIM gestellten Antrags stützt. Diese Bemerkung ändert natürlich nichts am Kern des Problems, das uns beschäftigt.

49. Dem Argument, auf das sich die portugiesische Regierung beruft und das auch das vorlegende Gericht übernommen hat, ist nicht zu folgen. Aus dem Wortlaut des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1430/79 entnehme ich, daß mit dem Begriff „Erlaß" „der vollständige oder teilweise Verzicht auf die Erhebung von durch die für die Erhebung zuständige Behörde buchmäßig erfaßten, jedoch noch nicht entrichteten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben" gemeint ist. Die grammatikalische Auslegung der Vorschrift, die die Voraussetzungen für den Erlaß festlegt, zeigt also, daß es dafür, daß der Abgabenpflichtige einen Antrag auf Erlaß seiner Schuld stellen kann, nicht erforderlich ist, daß zuvor ein Zahlungsaufschub gewährt worden ist.

50. Zu dieser Lösung führt auch die Prüfung der Voraussetzungen, die Artikel 13 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 aufstellt, wo ausdrücklich folgendes bestimmt ist: „... der Erlaß von Eingangsabgaben ... erfolgt auf Antrag; dieser ist binnen zwölf Monaten nach der buchmäßigen Erfassung der Abgaben durch die für die Erhebung zuständigen Behörden bei der zuständigen Zollstelle einzureichen." Würden wir jedoch die vorherige Gewährung eines Zahlungsaufschubs als notwendige Voraussetzung für die Stellung eines Antrags auf Erlaß annehmen, so würde gegen diese Vorschrift verstoßen, die klar ist und keine derartige Voraussetzung aufstellt. Dies betont im übrigen auch die Kommission in ihren Erklärungen.

51. Darüber hinaus ist es zur Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts, das auf die Schwierigkeit verweist, die für die

22 — Bereits in der ersten Begründungserwägung ist davon die Rede, daß gemäß der Richtlinie 78/543 „für ... Eingangsabgaben unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungsaufschub gewährt werden" kann.

Gewährung eines Zahlungsaufschubs und für die Billigung eines Antrags auf Erlaß vorgesehenen Fristen zu vereinbaren, meines Erachtens erforderlich, zu prüfen, zu welchem Zweck der Zahlungsaufschub oder der Erlaß jeweils gewährt wird.

52. Wenn die zuständige Stelle mit ihrem Akt den Betrag der Abgaben bei der Einfuhr der Waren und deren Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr buchmäßig erfaßt, ist der Einführer grundsätzlich verpflichtet, sich danach zu richten und den Betrag zu zahlen. Nach der Richtlinie 78/453 kann nach der buchmäßigen Erfassung des geschuldeten Betrages gegen Leistung einer Sicherheit Zahlungsaufschub als Erleichterung für den Abgabenschuldner gewährt werden, so daß dieser diesen Betrag entrichten kann, ohne daß die Verpflichtung zur Zahlung dieses Betrages berührt oder aufgehoben wird.

53. Der Zweck des oben genannten Artikels 13 der Verordnung Nr. 1430/79, der unter bestimmten Voraussetzungen die Erstattung oder den Erlaß von Eingangsabgaben vorsieht, besteht darin, die Nachzahlung von Eingangsabgaben auf Fälle zu beschränken, in denen eine solche Zahlung gerechtfertigt und mit einem so wesentlichen Grundsatz wie dem des Vertrauensschutzes vereinbar ist [23].

54. Bei der Prüfung der beiden Verfahren (dem des Zahlungsaufschubs und dem des Erlasses) stelle ich fest, daß diese Verfahren nach der Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber unabhängig voneinander ablaufen, ohne daß ihre jeweilige Autonomie berührt wird. Daß eine kurze Frist für den Zahlungsaufschub vorgesehen wird, steht nicht im Widerspruch zu der Festlegung einer anderen (im vorliegenden Fall längeren) Frist für die Stellung eines Antrags auf Erlaß eines buchmäßig erfaßten Betrages von Eingangsabgaben. Auch aus diesem zusätzlichen Grund können wir nicht davon ausgehen, daß die vorherige Gewährung eines Zahlungsaufschubs die Voraussetzung für den Erlaß darstellt. Andernfalls hätte die Bejahung der engen Auslegung des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1430/79 zur Folge, daß der Zweck vereitelt wird, der mit dem Verfahren der Genehmigung des Antrags auf Erlaß einer Eingangsabgabenschuld unter bestimmten Voraussetzungen verfolgt wird, da die Einreichung des Antrags auf Erlaß innerhalb der kürzeren Frist des Zahlungsaufschubs erfolgt sein müßte.

55. Die zweite Vorabentscheidungsfrage ist daher wie folgt zu beantworten:

„Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben macht die Zulässigkeit des Antrags auf Erlaß des geschuldeten Eingangsabgabenbetrags nicht davon abhängig, daß zuvor ein Zahlungsaufschub gewährt worden ist."

23 — Vgl. das in Fußnote 6 zitierte Urteil Hewlett Packard France, Randnr. 46.

C — *Zur vierten Frage*

56. Aus systematischen Gründen ziehe ich die Prüfung der vierten Frage vor, da ich es als unbedingt erforderlich ansehe, das Problem zu lösen, das das vorlegende Gericht darin aufwirft, um die dritte Frage entsprechend beantworten zu können.

57. Mit der vierten Frage des vorlegenden Gerichts wird der Gerichtshof um Antwort darauf ersucht, ob Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 deshalb ungültig ist, weil er die besonderen Fälle des Erlasses über das zum Schutz anderer Gemeinschaftsinteressen erforderliche Maß hinaus eingeschränkt und dadurch Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 verletzt hat.

58. Das Problem, das durch die letzte Vorabentscheidungsfrage aufgeworfen wird, in der die Gültigkeit des Artikels 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission angezweifelt wird, konzentriert sich im wesentlichen darauf, ob diese Regelung sich in den Grenzen der Ermächtigung des Artikels 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates bewegt oder nicht. Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 ermächtigt die Kommission dazu, Maßnahmen zu ergreifen, wobei in jedem Fall die Grenzen zu beachten sind, die der höherrangige Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zieht, anhand dessen auch diese Ermächtigungsvorschrift auszulegen ist. Mit anderen Worten darf die ergriffene Maßnahme nicht außer Verhältnis zu dem mit Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 verfolgten Ziel stehen.

59. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes [24] ergibt sich nämlich, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, daß ein angemessenes Verhältnis zwischen den von der Gemeinschaft verfolgten Zielen, die dem Allgemeininteresse dienen, und den ergriffenen Maßnahmen besteht, die die Rechte der Bürger berühren. Die Maßnahme muß also zur Erreichung des Zieles erforderlich und geeignet sein, die Nachteile dürfen nicht größer sein als die Vorteile und dürfen in Anbetracht des verfolgten Zieles keinen übermäßigen untragbaren Eingriff darstellen, der den Kernbereich der Rechte als solchen berührt.

60. Der Zweck dieser Vorschrift der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission besteht darin, zu verhindern, daß die nachträgliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Papiere unwirksam gemacht wird, die für die Gewährung einer zolltariflichen Vorzugsbehandlung von zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldeten Waren vorgelegt worden sind. Das eingesetzte Mittel besteht darin, daß die Zollbehörden jeden Antrag auf Erlaß ablehnen, der allein auf eine solche gutgläubige Vorlage von Papieren gestützt ist, die sich später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung ungültig erweisen.

24 — Vgl. z. B. die Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21) und vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18).

61. Unter diesen Umständen scheint das von der Kommission gewählte Mittel als grundsätzlich geeignet und erforderlich zur Erreichung des mit der oben genannten Regelung in Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 verfolgten Zwecks, da ein Mittel, um die Wirksamkeit des gesamten Systems der nachträglichen Kontrollen sicherzustellen, nämlich darin besteht, daß den zuständigen Stellen die Möglichkeit geboten wird, Anträge auf Erlaß abzulehnen, die auf die gutgläubige Vorlage von nicht rechtmäßig ausgestellten Papieren gestützt sind.

62. In diese Richtung führt auch die Prüfung der Rechtsprechung. Vor dem Erlaß der streitigen Verordnung der Kommission hat der Gerichtshof in der Rechtssache Van Gend & Loos den Antrag auf Aufhebung zweier Entscheidungen der Kommission geprüft, die von den klägerischen Gesellschaften bei den entsprechenden nationalen Stellen mit dem Ziel gestellt worden waren, den Erlaß der ihnen auferlegten Eingangsabgaben zu erreichen. Die Klägerinnen stützten ihren Antrag auf Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 und machten u. a. geltend, sie hätten nicht gewußt, daß diese Bescheinigungen nicht gültig gewesen seien. Der Gerichtshof hat festgestellt: „Es läßt sich nicht bestreiten, daß nachträgliche Prüfungen nutzlos wären, könnte die Verwendung falscher Zeugnisse allein einen Erlaß rechtfertigen." [25] Die Verordnung Nr. 3799/86 spiegelt diese Rechtsprechung in ihrem streitigen Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c offenkundig wider.

25 — Urteil vom 13. November 1984 in den verbundenen Rechtssachen 98/83 und 230/83 (Van Gend & Loos/Kommission, Slg. 1984, 3763, Randnr. 13).

63. Ich komme nun zur Prüfung des letzten Gesichtspunktes, der zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört und mit dem die Prüfung der Kontrolle der Gültigkeit der streitigen Regelung in Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission abgeschlossen wird: Sind die Nachteile dieser Regelung nicht größer als die Vorteile, die sich aus ihr ergeben? Meine Prüfung konzentriert sich also darauf, ob die Regelung der Kommission außer Verhältnis zu der Ermächtigungsvorschrift der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates steht.

64. Greifen wir auf den Wortlaut der streitigen Regelung in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission als solchen zurück, so werden wir feststellen, daß sich auf den ersten Blick annehmen läßt, daß diese Vorschrift die Bedeutung der Formulierung „Umstände[,] unter denen ... der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat" einschränkt. Darauf hat im übrigen auch die Kommission in ihren Erklärungen hingewiesen. Soweit sie jedoch vorgesehen hat, daß auch andere Umstände bei der Beurteilung des Grades der Haftung oder des unternehmerischen Risikos, das der Einführer eingeht, wenn er, sei es auch gutgläubig, Bescheinigungen vorlegt, die später für ungültig erklärt werden, berücksichtigt werden können, ist sie offenkundig im Rahmen der Grenzen der Ermächtigung tätig geworden, die die Verordnung Nr. 1430/79 in Artikel 13 Absatz 2 gezogen hat.

65. Ich bin der Ansicht, daß wir aus der vorstehenden Untersuchung folgern können, daß das „Recht auf Erlaß" in seinem Kern

durch Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 nicht berührt wird und daß die in Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 niedergelegte allgemeine Billigkeitsklausel nicht außer Kraft gesetzt wird, wie das vorlegende Gericht behauptet, sondern daß eine Regel für die Durchführung dieses Artikels aufgestellt wird, um zu verhindern, daß er zu weit ausgelegt wird, was letztlich dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht entspricht. Dies wird durch die Formulierung „unbeschadet weiterer Sachverhalte, die ... von Fall zu Fall zu beurteilen sind", die sich am Anfang des Artikels 4 der Verordnung Nr. 3799/86 findet, und auch durch die Formulierung „als besondere Umstände, aus denen sich ergibt, daß der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat, gelten für sich allein insbesondere nicht" zum Ausdruck gebracht. Im übrigen haben sowohl die Kommission als auch die portugiesische Regierung in ihren Erklärungen diese Punkte unterstrichen, als sie die Gültigkeit der Verordnung Nr. 3799/86 geltend gemacht haben.

66. Ich schlage daher vor, die vierte Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 zur Durchführung der Artikel 4a, 6a, 11a und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates hat in Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit."

D — *Zur dritten Frage*

67. Mit der dritten Frage wird der Gerichtshof um eine Antwort darauf ersucht, ob die nationale Zollstelle — da die SEIM Tatsachen angeführt hat, die rechtlich möglicherweise zu irgendeinem der Sonderfälle gehören, die auf Umständen beruhen, aus denen sich ergibt, daß keine betrügerische Absicht und auch keine offensichtliche Fahrlässigkeit ihrerseits im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 vorliegt — gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3799/86 verpflichtet war, den Antrag auf Erlaß der geschuldeten Eingangsabgaben unter Berücksichtigung der in Artikel 13 Absatz 1 enthaltenen allgemeinen Billigkeitsklausel zu prüfen.

68. Durch Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 ist dadurch eine Sperre geschaffen worden, daß diese Vorschrift bestimmt, daß es, um den Erlaß der buchmäßig erfaßten Eingangsabgabenschuld zu erreichen, nicht ausreicht, daß der betroffene Einführer, der sich auf seinen guten Glauben beruft, Papiere vorlegt, die später für ungültig erklärt worden sind, weil sie sich als falsch, gefälscht erweisen, oder die für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung von Waren, die zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet worden sind, nicht gültig sind. Das Problem, daß sich stellt, konzentriert sich auf die Prüfung der Frage, ob die zuständige Stelle ungeachtet dieser Sperre den vorgelegten Antrag auf Erlaß unter dem Gesichtspunkt der in Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 enthaltenen allgemeinen Billigkeitsklausel prüfen kann.

69. Zunächst muß ich darauf hinweisen, daß durch diesen Artikel 13, in dem eine allgemeine Billigkeitsklausel niedergelegt ist, nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes [26] die nachträgliche Zahlung von Eingangsabgaben auf die Fälle beschränkt werden soll, in denen diese Zahlung gerechtfertigt und mit dem Grundprinzip des Vertrauensschutzes vereinbar ist. Der Gerichtshof spricht nicht von einem allgemeinen Grundsatz, sondern nur von einer allgemeinen Klausel, was mich dazu veranlaßt, — nach dem Vergleich des Vorbringens der portugiesischen Regierung und der Kommission — die Gültigkeit dieser Klausel im vorliegenden Fall mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen und dabei jegliche Verallgemeinerung, die zur Verwirrung führen könnte, zu vermeiden.

70. Ein wesentlicher Punkt, in dem die portugiesische Regierung anderer Meinung ist, besteht zunächst darin, daß die zuständigen Stellen den Antrag der SEIM auf Nichterhebung der festgesetzten Eingangsabgaben unter den Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1697/79 als Antrag auf Erlaß gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 neu qualifiziert haben, was — wie auch das vorlegende Gericht erklärt — im Rahmen des in der innerstaatlichen Rechtsordnung bestehenden Inquisitionsprinzips gerechtfertigt ist. Diese Frage wirft keine besonderen Probleme auf, weil der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des Verfahrens der Beantwortung einer Vorabentscheidungsfrage nicht befugt ist, Vorschriften des nationalen Rechts — konkret die Vorschriften, durch die die Zuständigkeiten der Verwaltungsorgane festgelegt werden — auszulegen oder darüber zu entscheiden, ob sie im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen [27].

71. Die portugiesische Regierung macht geltend, zum einen habe die nationale Behörde den von der SEIM gestellten Antrag nicht neu qualifizieren dürfen und sei daher erst recht nicht verpflichtet gewesen, diesen Antrag anhand von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 zu prüfen. Zum anderen hätte diese Entscheidung, auch wenn die Behörde zur Durchführung dieser Prüfung verpflichtet gewesen wäre, ablehnend ausfallen müssen, da Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission keinen Erlaß ipso jure zulasse, wenn — sei es auch gutgläubig — Papiere vorgelegt würden, die sich später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung der eingeführten Waren ungültig erwiesen.

72. Meines Erachtens sind die Einwände der portugiesischen Regierung in ihrem ersten Teil nicht stichhaltig; in diesem Punkt stimme ich mit der Kommission überein.

73. Es ist eine Tatsache, daß durch Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission eine Sperre in der Weise eingeführt wird, daß ausgeschlossen

26 — Vgl. die in Fußnote 5 zitierten Urteile Schoellershammer/Kommission, Randnr. 3, und Cerealmangimi und Italgrani/Kommission, Randnr. 10.

27 — Vgl. z. B. das Urteil vom 4. Mai 1993 in der Rechtssache C-17/92 (Distribuidores Cinematográficos, Slg. 1993, I-2239, Randnr. 8).

wird, daß einem Antrag auf Erlaß ipso jure entsprochen wird, wenn — sei es auch gutgläubig — ungültige Papiere vorgelegt werden.

74. Wird ein Antrag auf Erlaß von Eingangsabgaben gestellt, so kann die nationale Zollbehörde ihn unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Billigkeitsklausel prüfen, die sich aus Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1430/79 in seiner geänderten Fassung ergibt, sofern der gestellte Antrag so formuliert ist, daß sich daraus ergibt, daß die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels vorliegen, so wie diese auch durch die später durch Verordnungen der Kommission erlassenen Bestimmungen zur Durchführung dieses Artikels festgelegt worden sind (insbesondere durch die Artikel 2 ff. der Verordnung Nr. 1574/80 in Verbindung mit den Artikeln 4 ff. der Verordnung Nr. 3799/86).

75. Da die Liste in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission nicht erschöpfend ist, sondern nur Hinweischarakter hat, wie der Gerichtshof festgestellt hat [28], ist es natürlich Sache der zuständigen Behörden, in jedem Fall zu beurteilen, ob ein konkreter Sachverhalt, der in dieser Liste nicht aufgeführt ist, im Sinne der anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften einen besonderen Charakter aufweist. Es ist also außerhalb der in Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3799/86 der Kommission beschriebenen Fälle Sache dieser Behörden, den eingereichten Antrag unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Billigkeitsklausel zu beurteilen und dabei auch von dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer angegebene Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die die Voraussetzungen des Artikels 13 erfüllen.

76. Darüber hinaus ist die nationale Behörde gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3799/86 allein für die Prüfung zuständig, ob die vorgebrachten Gründe unbestreitbar unter einen der in Artikel 4 Ziffer 2 vorgesehenen Sachverhalte fallen, und, wenn sie zu einer Bejahung dieser Frage gelangt, allein dazu befugt, den Antrag auf Erlaß von Eingangsabgaben abzulehnen, oder ihn andernfalls gemäß Artikel 6 Absatz 1 derselben Verordnung an die Kommission zur Entscheidung weiterzuleiten.

77. Im Ergebnis ist die dritte Vorabentscheidungsfrage meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

„Führt eine Gesellschaft im Antrag auf Erlaß von Eingangsabgaben über die gutgläubige Vorlage von Papieren, die sich später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung ungültig erweisen, hinaus Tatsachen an, die sich unter einen der Fälle subsumieren lassen, in denen weder betrügerische Absicht noch offensichtliche Fahrlässigkeit seitens dieser Gesellschaft vorliegen, so ist die nationale Zollbehörde verpflichtet, diesen Antrag unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Billigkeitsklausel zu prüfen, die sich aus Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben ergibt."

28 — Vgl. das in Fußnote 6 zitierte Urteil Hewlett Packard France, Randnr. 39, und Nr. 10 der Schlußanträge des Generalanwalts Giuseppe Tesauro in derselben Rechtssache.

Vorschlag

Nach alldem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

1) Die Entscheidung, die nach dem Verfahren des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1574/80 der Kommission vom 20. Juni 1980 zur Durchführung von Artikel 16 und 17 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben getroffen wird und durch die ein Antrag auf Erstattung oder Erlaß von geschuldeten Zöllen abgelehnt wird, wird nach den Vorschriften des materiellen Zollrechts im Rahmen der zollrechtlichen Funktion der Zolldienststelle erlassen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, aus dieser Feststellung die Folgerungen zur Bestimmung seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiet zu ziehen.

2) Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben macht die Zulässigkeit des Antrags auf Erlaß des geschuldeten Eingangsabgabenbetrags nicht davon abhängig, daß zuvor ein Zahlungsaufschub gewährt worden ist.

3) Artikel 4 Ziffer 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3799/86 der Kommission vom 12. Dezember 1986 zur Durchführung der Artikel 4a, 6a, 11a und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates hat in Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

4) Führt eine Gesellschaft im Antrag auf Erlaß von Eingangsabgaben über die gutgläubige Vorlage von Papieren, die sich später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung einer Zollpräferenzbehandlung ungültig erweisen, hinaus Tatsachen an,

die sich unter einen der Fälle subsumieren lassen, in denen weder betrügerische Absicht noch offensichtliche Fahrlässigkeit seitens dieser Gesellchaft vorliegen, so ist die nationale Zollbehörde verpflichtet, diesen Antrag unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Billigkeitsklausel zu prüfen, die sich aus Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben ergibt.